

EMPRESARIOS, ASEPSIA Y COMUNICACIÓN. LECCIONES DE LA CULTURA METRO  
PARA LA TOMA DE DECISIONES PÚBLICAS.

FEDERICO EDUARDO HOYOS SALAZAR

UNIVERSIDAD EAFIT  
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
MEDELLÍN, COLOMBIA  
2017

EMPRESARIOS, ASEPSIA Y COMUNICACIÓN. LECCIONES DE LA CULTURA METRO  
PARA LA TOMA DE DECISIONES PÚBLICAS.

FEDERICO EDUARDO HOYOS SALAZAR

Asesor:

DR. ADOLFO ESLAVA

Trabajo para optar al título de Magister en Gobierno y Políticas Públicas

UNIVERSIDAD EAFIT

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

MEDELLÍN, COLOMBIA

2017

## **TABLA DE CONTENIDO**

Introducción.....	5
Marco Teórico y metodológico.....	9
Categorías analíticas.....	12
Cultura ciudadana y comunicación.....	12
Gobierno conductual y nudges.....	15
Cultura ciudadana: Comunicación, continuidad y financiación.....	18
Gobierno conductual: Directriz, gestión y asepsia.....	23
Instituciones: De la espontaneidad a la formalidad.....	31
Conclusiones.....	34
Referencias.....	38
Anexos.....	40

## **Abstract**

El propósito del presente trabajo consiste en descubrir qué es la Cultura Metro, si es una política pública, una decisión de gobierno o algo más. Adicionalmente, se ha procurado conocer cuál fue el proceso de nacimiento y desarrollo de ésta, cuáles han sido sus componentes más importantes y su relación con la cultura ciudadana y el Gobierno Conductual. Para examinar y responder a estos interrogantes, se realizó entrevistas a profundidad con algunos actores relevantes para el diseño y desarrollo de Cultura Metro, además de analizar los resultados cuantitativos de las encuestas de percepción ciudadana de Medellín Cómo Vamos, los presupuestos del Ministerio de Cultura Nacional, Secretaría de Cultura del Municipio de Medellín y del Metro de Medellín destinado a Cultura Metro. Se pudo concluir que Cultura Metro no es una política pública, sino una decisión privada empresarial y que se ha conservado así a lo largo de los años. También, que el concepto de cultura ciudadana instaurado y difundido por el ex alcalde Mockus, es posterior a Cultura Metro y, que aunque la teoría y principios del Gobierno Conductual no han sido empleados de manera intencional, es posible encontrar diferentes rasgos de esta nueva corriente de estudio del gobierno y las políticas públicas en la Cultura Metro. Finalmente, se ha concluido que el papel de los empresarios en el desarrollo y mantenimiento de Cultura Metro a lo largo de los años ha sido un factor crucial para su éxito y continuidad.

**Palabras clave:** Cultura Metro, Gobierno Conductual, nudges, cultura ciudadana, instituciones.

## **Introducción**

Medellín es la única ciudad de Colombia que tiene un sistema de transporte masivo. La construcción del Metro de Medellín ha impactado la ciudad en su urbanismo, calidad de vida de sus habitantes y en reconocimiento a nivel mundial por innovaciones en transporte como el Metro Cable que conecta al Metro con los puntos más altos y pobres de la ciudad a través de cables aéreos. Adicionalmente, otra de las razones por las que la empresa Metro y la ciudad han recibido reconocimiento se debe a la creación de lo que se ha denominado Cultura Metro, la cual es entendida como: “el resultado del modelo de gestión social, educativo y cultural que el METRO ha construido, consolidado y entregado a la ciudad” (Metro de Medellín). La importancia de la presente investigación radica en que Cultura Metro ha sido un componente determinante para la buena imagen, funcionamiento y aprobación de esta empresa por parte de los habitantes de Medellín a lo largo de los años, desde su inauguración en 1995 hasta la actualidad.

El Metro de Medellín transporta a más de un millón de personas a diario y ha sido a través del modelo Cultura Metro que se ha logrado que los usuarios se apropien de este sistema público de transporte masivo, se comporten adecuadamente al interior del sistema y además que se haya creado una especie de modelo de conducta y autorregulación de los usuarios basados en el cuidado de la infraestructura del Metro, la solidaridad y la convivencia. Así, es importante examinar con cuidado la creación, intencionalidad y proceso de este denominado modelo de gestión empresarial, pues el fenómeno de urbanización por el que transita Colombia en donde según el DANE, más del 70% de la población habita en las urbes del país y hay una tendencia para que este porcentaje aumente en el futuro, significa que los gobernantes de las ciudades del país y el mismo gobierno central y demás órganos del poder público, tendrán que ser más efectivos en las políticas para crear mejores condiciones de vida en las ciudades, siendo una de ellas el transporte. Y aunque esta

investigación no consiste en examinar o proponer un mejor modelo de transporte público masivo, sí se concentra en la posibilidad de crear conciencia, apropiación y mejor convivencia de los ciudadanos a través de políticas o modelos empresariales que surjan alrededor de sistemas de transporte masivo como es el caso de Cultura Ciudadana y el Metro de Medellín.

Actualmente, diferentes ciudades del país como Bogotá o Rionegro, Antioquia, están en proceso de construcción de sistemas de transporte públicos masivo, es probable que, con el paso de los años y el aumento de la densificación urbana, diferentes ciudades del país además de las mencionadas se planteen construir mejores sistemas de transporte públicos. Para estudiar la Cultura Metro resulta relevante explorar el concepto de gobierno conductual, el cual es definido como: uno que aprovecha las fuerzas irracionales e inconscientes de las personas, y crea marcos de arquitectura de decisiones para que las personas tomen las mejores decisiones sin necesidad de restringir su comportamiento de manera arbitraria (Arellano, Barreto Pérez, 2016). Esta aproximación resulta novedosa, pues ya no se habla de las tradicionales fuerzas de la coacción estatal o de la imposición de normas legales para lograr que las personas se comporten bien, sino que pretende incidir en el comportamiento a través de empujones casi imperceptibles que indican a los ciudadanos cómo conducirse de una forma más apropiada en espacios públicos. Examinaremos como Cultura Metro ha sido relevante para la creación del concepto de cultura ciudadana, y cómo la comunicación, la continuidad, la asepsia y el involucramiento del sector empresarial han sido determinantes para la creación y desarrollo de un modelo de gestión que afecta la vida de millones de ciudadanos a diario. Finalmente, se analizará qué es Cultura Metro, si se encuentra en el marco de lo que es una política pública, una decisión de gobierno o si es algo diferente; tarea que resulta importante de acuerdo al propósito de que sean diferentes tomadores

de decisiones quienes puedan conocer, explorar y obtener lecciones concretas que eventualmente puedan ser implementadas en sus territorios.

Aunque se ha escrito literatura respecto a la historia del Metro de Medellín y de cómo Cultura Metro ha sido una estrategia para promover calidad de vida (Uribe, 2011), poco se ha investigado respecto al componente de gobierno conductual en la Cultura Metro y sobre el proceso de decisiones que llevaron a su nacimiento y desarrollo, hasta convertirse en una institución formal (Mantzavinos, et al). El examen sobre factores como el surgimiento de Cultura Metro, el desarrollo de esta institución, los componentes de gobierno conductual y su definición en el marco del gobierno y las políticas públicas, serán de utilidad para obtener lecciones que puedan ser implementadas en otras ciudades de Colombia y por qué no, de la región.

El texto se encuentra dividido en cinco capítulos: En el primer capítulo se expone el marco teórico y metodológico de la investigación junto a las categorías analíticas estudiadas (cultura ciudadana, comunicación y gobierno conductual, e instituciones). El segundo capítulo se denomina: Cultura ciudadana: comunicación, continuidad y financiación. El tercero, Gobierno conductual: Directriz, gestión social y asepsia. El cuarto, Instituciones: de la informalidad a la formalidad. Y en el quinto capítulo se presentan cinco conclusiones: La importancia de la comunicación como herramienta que incide en el comportamiento de los usuarios al interior del sistema Metro de Medellín; la relevancia de la financiación y estabilidad de ésta a lo largo de los años, producto de una decisión mayoritariamente empresarial; en tercer lugar, se presenta el hallazgo sobre la definición de Cultura Metro como modelo de gestión empresarial y no como política pública; seguida de la importancia de la aplicación de Cultura Metro en las comunidades anteriores a la construcción e inauguración de las obras de esta empresa, y finalmente, el descubrimiento respecto a gobierno conductual, en donde se encuentra que aunque éste concepto

no se ha aplicado de manera deliberada en Cultura Metro, sí es posible hallar elementos de esta nueva corriente de las políticas públicas en el modelo de gestión del Metro. En el último apartado se anexan las entrevistas, tablas de encuestas de percepción ciudadana y de presupuestos del Ministerio de Cultura, Secretaría de Cultura del Municipio de Medellín y del Metro de Medellín asignado a Cultura Metro.



## **Marco teórico y metodológico**

El problema seleccionado para el presente trabajo de grado consiste en investigar si es la Cultura Metro una conducta cívica que se ha desarrollado entre los usuarios del Metro de Medellín basada en la apropiación por parte de los usuarios, o si es producto de la coerción o intimidación que se genera al interior de este sistema público de transporte debido a la fuerte presencia policial y de vigilancia en las estaciones de este sistema de transporte.

Adicionalmente, se ha propuesto indagar si la Cultura Metro es una política pública o una decisión de gobierno por parte de las élites de la ciudad que ha incidido en el comportamiento de los usuarios tanto al interior de las estaciones como en el resto de la ciudad, y cuáles son las lecciones que otras ciudades del país, que construyan sistemas de transporte semejantes en un futuro, pueden aprender del caso del Metro de Medellín, bien sea para imitar buenas prácticas o evitar errores cometidos en cuanto a la manera como se ha buscado que la ciudadanía se apropie y haga uso de este sistema de transporte y su infraestructura.

También indagaremos si la Cultura Metro tiene efectos sobre la conducta de los ciudadanos afuera de las estaciones del Metro, en el resto de la ciudad.

Las categorías analíticas seleccionadas para abordar el problema son: cultura ciudadana, nudges y gobierno conductual. Los autores que han estudiado estas categorías son: Mockus, Arellano y Sunstein. A continuación, se definirá de manera breve cada una de ellas.

Cultura ciudadana: “...programa que busca cambiar hábitos relacionados con la convivencia y más específicamente con el cumplimiento de normas urbanas por vía de autorregulación personal y la mutua regulación interpersonal” (Mockus, 2003, p. 106).

Nudges: “ligeros codazos, donde actores como el gobierno basado en un paternalismo libertario, dejen la decisión última a las propias personas, pero ayudándolas a descubrir y corregir esas heurísticas” (Arellano, Barreto Pérez, 2016, p. 904).

Gobierno conductual: aprovecha las fuerzas irracionales e inconscientes de las personas, y crea marcos de arquitectura de decisiones para que las personas tomen las mejores decisiones sin necesidad de restringir el comportamiento de las personas de manera arbitraria (Arellano, Barreto Pérez).

El enfoque desde donde se estudiará el caso es el Funcionalista, debido a que a éste le interesan las consecuencias de las acciones o de los procesos y relaciones. Contribuye a detectar relaciones importantes entre variables. (Losada, R y Casas, A. 2008). La Cultura Metro se compone de diferentes variables como: gestores pedagógicos, policías, cámaras de seguridad, personal de aseo, entre otras. ¿Hay relación entre procesos como el de la permanente limpieza del Metro y el comportamiento de los usuarios? ¿Se comportan bien las personas por que se han ido apropiando de este sistema de transporte público o porque saben que en cada estación hay policías y cámaras de vigilancia? ¿Se comportan de la misma manera los ciudadanos al interior del Metro que en otros espacios públicos de la ciudad? El enfoque funcionalista permite examinar la relación entre procesos y variables, por esto ha sido elegido.

Complementariamente, se empleará el concepto de economía de la racionalidad y el comportamiento, desarrollado por Sala I Martín, que se refiere a la influencia que tienen las normas sociales, no escritas sobre nuestro comportamiento y sobre las decisiones que tomamos a diario (Sala I Martín, 2016).

El camino acordado para la realización del trabajo investigativo será el de entrevistas a profundidad con los actores que incidieron en la creación de la Cultura Metro como son algunos

ejecutivos de compañías pertenecientes al Grupo Empresarial Antioqueño (GEA), exalcaldes de Medellín, gerentes del Metro desde su inauguración en 1994 hasta la actualidad y directivos de fundaciones y centros de pensamiento de la ciudad que han ayudado a los tomadores de decisiones a crear políticas públicas. Los entrevistados son: Carlos Raúl Yepes, ex presidente del Grupo Bancolombia; Ramiro Márquez, ex Gerente Metro de Medellín; Claudia Restrepo, ex Gerente Metro de Medellín; Tomás Elejalde, Gerente Metro de Medellín; Rafael Aubad, presidente de Proantioquia y Piedad Patricia Restrepo, Directora Medellín Cómo Vamos.

Algunas herramientas técnicas que soportarán la investigación, serán las encuestas de percepción ciudadana de Medellín Cómo Vamos, concretamente en los capítulos relacionados con la calificación de la ciudadanía a las empresas de la ciudad e información suministrada por la empresa Metro de Medellín respecto al presupuesto de inversión en Cultura Metro.

## **Categorías analíticas**

### **Cultura ciudadana y comunicación**

El profesor Antanas Mockus es un referente del concepto de cultura ciudadana en Colombia. Durante sus años como Alcalde Mayor de Bogotá demostró que es posible convertir la idea de cultura ciudadana en una realidad que se manifiesta a través de las políticas públicas cuando hay voluntad para hacerlo. Desde entonces, y debido al cambio del comportamiento de los bogotanos en cuanto a temas como ahorro de agua, cumplimiento en el uso de las cebras en las esquinas de las calles de la capital y, respeto por la denominada “hora zanahoria”, logró que diferentes gobernantes del país se interesaran por este concepto para ser posteriormente empleado en los planes de desarrollo de sus ciudades y departamentos. A continuación, se presentará la definición del concepto de cultura ciudadana, y la importancia de la comunicación en la implementación de ésta.

“Cultura ciudadana ha sido un programa que busca cambiar hábitos relacionados con la convivencia y más específicamente con el cumplimiento de normas urbanas por vía de autorregulación personal y la mutua regulación interpersonal” (Mockus, 2003, p. 106). Esta definición inicial de cultura ciudadana permite resaltar algunos aspectos: primero que pretende modificar la forma como los ciudadanos se comportan en cuanto a la convivencia; segundo, que su aplicación tiene un enfoque urbano y; tercero, que busca la autorregulación.

Adicionalmente, explica Mockus que Cultura Ciudadana ha sido un enfoque de gobierno centrado en la idea de “saldo pedagógico”, lo cual significa que cada acción de gobierno es aprovechada para “formar ciudadanía y para difundir conocimientos específicos útiles para los ciudadanos” (Ibíd.). Sin embargo advierte el autor, que Cultura Ciudadana es mucho más que un programa de comunicaciones como algunas personas lo han confundido. En la visión de Mockus,

las ciudades pueden verse como un aula y un laboratorio en donde se puede buscar maneras para transformar ciertos rasgos de la comunidad y así, reducir agresiones y aumentar la productividad. Esta última idea, la de productividad, será recurrente en Mockus, especialmente en lo referido a cultura ciudadana.

Habíamos presentado una definición inicial de cultura ciudadana, la cual habíamos catalogado como limitada, pues como veremos a continuación, en la medida en la que el autor desarrolla su texto *Cultura Ciudadana y Comunicación*, aparecen diferentes y relevantes características que ayudarán a fortalecer este concepto y sus propósitos. “Cultura Ciudadana busca generar sentido de pertenencia a través de la transformación o consolidación de un conjunto de costumbres, acciones, y reglas mínimas que facilitan la convivencia entre desconocidos” (Ibíd.). Esta ampliación del concepto proporciona un cuarto elemento a los ya identificados, esto es: generar sentido de pertenencia.

Haciendo referencia al Plan de Desarrollo 2001-04, el autor explica que a través del programa de Cultura Ciudadana se buscaba el cumplimiento voluntario de normas y la capacidad para que los ciudadanos celebraran acuerdos según la propia conciencia en armonía con la ley. En la anterior frase extraída del Plan de Desarrollo de su administración en Bogotá, seguimos encontrado características que nutren el concepto de cultura ciudadana.

Vemos como se incluyen las ideas de promover la celebración de acuerdos entre los ciudadanos, y el elemento de “la propia conciencia” y la coherencia de ésta con la ley existente. En otras palabras, podríamos encontrar que la ética como definición de lo que el autor llama “propia conciencia” es fundamental al momento del cumplimiento de la norma por parte del ciudadano y de la motivación que esta genera para que se celebren acuerdos entre ciudadanos, todo

en armonía con el cumplimiento de la ley. La coherencia entre ética y ley juega un papel preponderante en el concepto de cultura ciudadana.

Otra frase esclarecedora que refleja la importancia del enfoque cultural en el programa de Mockus es: Al principio de los años noventa en Bogotá “Nos gobernaba más la cultura que la ley” (Mockus, 2003, p.107). Al ser la cultura el motor que motivaba el comportamiento de los bogotanos y la manera como éstos solucionaban sus problemas de convivencia, debía ser la cultura el blanco a intervenir, a transformar, a mejorar. Más adelante dirá Mockus que la conciencia de los ciudadanos estaba bastante bien, lo que hacía falta era un proceso que ayudara a que ésta fuera consecuente con la conducta. En diferentes palabras, los ciudadanos sabían qué estaba bien y mal, qué se debía hacer y qué no se podía hacer, el problema radicaba en que éstos actuaran de manera coherente a como pensaban, pues el reto más que educar, estaba en hacer cumplir lo que ya se sabía.

Según el autor, nuestros actos se rigen por tres sistemas reguladores: el legal, el moral y el cultural. En la opinión de Mockus, el cultural es el que “revela mayores dificultades” (Mockus, 2003). Como se expresaba en el párrafo anterior, el contexto social que el ex alcalde encontró en Bogotá, había una primacía de lo cultural sobre lo legal. La capital del país no necesitaba más normas sino un cambio de comportamiento de sus habitantes y para lograrlo era preciso abordar las creencias y prácticas culturales de los bogotanos. Ahora bien, esto nos lleva a cuestionar si la situación encontrada por Mockus en Bogotá al inicio de su mandato es igual en el resto del país, y aún en la actualidad. Pues, si no es así, diríamos que la cultura ciudadana pasa a un tercer plano en las prioridades de los gobernantes.

No obstante, para el caso que nos ocupa en el presente trabajo, resulta preciso conocer si la ciudad de Medellín tenía problemas parecidos a los de la capital de la República en el momento

en el que el Metro de Medellín comenzó operaciones. ¿Necesitaba la empresa Metro generar normas y parámetros de comportamiento o una apropiación y generación de sentido de pertenencia del sistema por parte de los medellinenses?

Adicionalmente a la definición y explicación del programa de Cultura Ciudadana y sus alcances, el autor se concentra en presentar la importancia de la comunicación como componente complementario y esencial para la implementación exitosa de cultura ciudadana. En este sentido, Mockus subraya que el gobierno debe comunicarse con sus ciudadanos para producir transformaciones culturales, crear nuevos contextos, nuevas lecturas y nuevas identidades que transformen la cultura misma.

Para lograr esta transformación a partir de la comunicación y la promoción de valores, el gobernante debe tener la voluntad de expresarse continuamente en una suerte de labor pedagógica con sus gobernados. “Si es suficientemente honrada y transparente la comunicación entre gobernante y ciudad, ésta puede contribuir a ese entrelazamiento de las posibilidades y los límites que nos señala nuestra conciencia” (Mockus, 2003, p. 109).

Y va más allá el autor al señalar que la comunicación más que un acto de gobierno, significa una responsabilidad que busca generar canales de información, de crítica y de entendimiento entre quien gobierna y los ciudadanos. La comunicación representa un factor crítico del programa de Cultura Ciudadana, pues más que un manual de acciones, significa un proceso pedagógico.

### **Gobierno conductual y nudges**

El concepto del gobierno conductual parte de la idea sobre la falta de racionalidad de los seres humanos, las organizaciones y las instituciones. Arellano y Barreto Pérez, sostienen que “el comportamiento de los humanos y sus instituciones son resultado de procesos sociales que se auxilian de heurísticas de racionalidad limitada” (Arellano, Barreto Pérez, 2016, p. 904). Las

heurísticas, según los autores, no buscan construir comportamientos óptimos, sino que pretenden construir hábitos o rutinas que limitan la incertidumbre de las personas y los grupos, al momento de tomar decisiones.

Teniendo en cuenta lo anterior, se desprende una tesis central en donde se propone que, para corregir los errores de racionalidad de las personas y las instituciones, las técnicas y aproximaciones para hacerlo, no pueden ser completamente racionales.

De la tesis anterior se desprende lo que se denomina como “nudges” o en español, empujones. Los autores definen a los nudges como: “ligeros codazos, donde actores como el gobierno basado en un paternalismo libertario, dejen la decisión última a las propias personas, pero ayudándolas a descubrir y corregir esas heurísticas” (ibíd.). Por paternalismo libertario, explican los autores, se trata de una mezcla de comportamientos en donde el gobierno incita a la persona a hacer algo, sin obligarla, sin coacción, pero con la preocupación e interés propia de un padre de lograr que su hijo tome la mejor decisión.

El gobierno conductual, aprovecha las fuerzas irracionales e inconscientes de las personas, y crea marcos de arquitectura de decisiones para que las personas tomen las mejores decisiones sin necesidad de restringir el comportamiento de las personas de manera arbitraria. El gobierno conductual se apoya en la idea platónica sobre el comportamiento humano guiado por dos caballos: uno que representa la voluntad, y otro, las pasiones irracionales. Consciente de esta dualidad en el comportamiento humano y frecuentemente dirigido por el caballo de las pasiones irracionales, el gobierno conductual decide trabajar con la realidad y la naturaleza de sus ciudadanos, en lugar de hacerlo con supuestos y con el deber ser de las cosas.

Un gobierno que ejemplifica lo anterior, es decir, el que emplea el deber ser de las cosas y no la realidad de la naturaleza humana, utiliza herramientas para modificar el comportamiento de



las personas a través de impuestos, legislaciones, regulaciones, señalizaciones o amenazas y castigos. Estos métodos asumen que las personas son racionales, y que por medio del uso de ésta, la persona puede calcular sus actos y las consecuencias de éstos y así, cambiar su comportamiento. Por el contrario, “La agenda del gobierno conductual propone una visión distinta de la naturaleza humana...” (ibíd.).

Según la tesis de los autores, el comportamiento humano no puede modificarse exclusivamente con instrumentos que estén dirigidos a la parte consciente o racional de la persona. Es en este escenario donde entran a jugar los nudges, el cual según Arellano y Barreto Pérez “están cambiando el diseño de varias políticas públicas en diversos ámbitos” (ibíd.).

Ya se ha mencionado que los nudges son estrategias usadas por los arquitectos de decisiones para modificar el comportamiento de las personas, sin prohibir opciones ni afectando de manera significativa incentivos económicos. En este sentido, para distinguir un nudge, de algo que no lo es, se debe preservar la capacidad del individuo de elegir libremente. De esta manera, los impuestos, subsidios o las sanciones, no pueden ser considerados como nudges, sino como decisiones impositivas por parte del gobierno.

Los nudges se presentan como mecanismos exitosos de modificación del comportamiento de las personas al interior de una sociedad, promovidos por el gobierno, más no siendo impuestos por parte de éste, preservando siempre la capacidad de elección del individuo y, abordando a la persona desde la emoción, y no desde la racionalidad.

## **Cultura ciudadana: Comunicación, continuidad y financiación**

La idea de cultura ciudadana, desarrollada y hecha célebre por el ex alcalde de Bogotá, Antanas Mockus, es referente para mandatarios locales que buscan generar cambios culturales en sus ciudades y departamentos a través de las campañas comunicativas y la pedagogía. Cultura ciudadana y Cultura Metro –como lo indican sus nombres- apelan al cambio cultural; la primera de los ciudadanos y la segunda de los usuarios del sistema de transporte masivo en cuestión. Los métodos de cada una como veremos a continuación tienen semejanzas, una pregunta que merece hacerse es: ¿cuál inspiró la otra? Para responderlo vale la pena revisar brevemente la historia.

Como se indicará con detalle en el siguiente capítulo, la Cultura Metro –que en principio no se llamaba así- fue la iniciativa de un sector empresarial de Medellín que tenía como propósito recuperar la credibilidad en el desprestigiado sistema de transporte masivo que se había convertido en una especie de elefante blanco que cruzaba toda la ciudad, y al mismo tiempo, generar pedagogía para que la ciudadanía se fuera apropiando de esta empresa y supiera cómo utilizar correctamente el sistema una vez estuviera en funcionamiento. Lo que empezó como una “campaña de mercadeo” como indicó Carlos Raúl Yepes, ex presidente de Bancolombia y uno de los ejecutivos del Banco Industrial Colombiano (BIC) que estuvo a cargo de esta iniciativa a final de los años 80, fue desarrollándose con el paso de los años, en un complejo y completo modelo de gestión.

El punto relevante de la historia es que lo que con el paso de los años vendría a conocerse como Cultura Metro, fue un proyecto de responsabilidad social empresarial que se desarrolló a finales de los años 80, mientras que la idea mockusiana de cultura ciudadana empieza a desarrollarse a mediados de los noventa, concretamente en el año 1994 se expone esta idea a través de un artículo académico denominado: *Anfibios culturales, moral y productividad* (1994). Todos

los entrevistados para el presente trabajo de investigación coincidieron en que Cultura Metro no pudo haber tenido ningún tipo de inspiración o referente en la cultura ciudadana, pues fue anterior a ésta. Pero no sólo esto, Rafael Aubad, presidente de Pronatioquia y Ramiro Márquez ex gerente del Metro de Medellín, incluso proponen que pudo haber sido Mockus quien hubiera tomado como referente a la Cultura Metro para ser implementada en Bogotá durante su alcaldía.

Y es que evidentemente hay puntos en común entre ambos modelos. En primer lugar, se observa la coincidencia en cuanto a la importancia de la comunicación: Mockus subraya que el gobierno debe comunicarse con sus ciudadanos para producir transformaciones culturales, crear nuevos contextos, nuevas lecturas y nuevas identidades que transformen la cultura misma. Para lograr esta transformación a partir de la comunicación y la promoción de valores, el gobernante debe tener la voluntad de expresarse continuamente en una suerte de labor pedagógica con sus gobernados. “Si es suficientemente honrada y transparente la comunicación entre gobernante y ciudad, ésta puede contribuir a ese entrelazamiento de las posibilidades y los límites que nos señala nuestra conciencia” (Mockus, 2003, p. 109).

En cuanto a Cultura Metro, todos los entrevistados dieron la máxima calificación a una pregunta sobre la importancia de la comunicación para este modelo de gestión. Yepes dijo que ésta había iniciado como una campaña de mercadeo, como fue señalado anteriormente, para Márquez, la comunicación ha sido fundamental no sólo como elemento de la Cultura Metro sino como parte del éxito de toda actividad pública y Elejalde explica que uno de los retos de la Cultura Metro en el presente y a futuro es mejorar las formas de comunicación, de hacerlas más adecuadas a las necesidades y tendencias de la actualidad, pero con la salvedad de mantener siempre el mensaje y el propósito fundante que es el de hacer mejores ciudadanos. Vemos entonces que tanto cultura

ciudadana como Cultura Metro comparten fuertemente el rasgo de la comunicación como componente fundamental de ambas.

En cuanto a continuidad, Mockus señala en su texto, *Cultura ciudadana y comunicación*, que para lograr una transformación a partir de la comunicación y la promoción de valores, el gobernante debe tener la voluntad de expresarse continuamente en una suerte de labor pedagógica con sus gobernados (Mockus). A su vez, respecto a Cultura Metro, Piedad Patricia Restrepo, directora de Medellín Cómo Vamos, indicó que el éxito de Cultura Metro se presenta en parte debido a la continuidad de la inversión de recursos para su sostenimiento; recursos que en inicio provinieron del sector privado pero que en la medida en que la empresa se fue fortaleciendo ha podido mantener una inversión estable de recursos a través de los años. Adicionalmente, Restrepo explica que aunque cambien los gobiernos, el mensaje de la Cultura Metro no cambia y por lo tanto es esta continuidad la que logra que los ciudadanos vayan interiorizando el mensaje hasta el punto de generar autorregulación entre los usuarios. Ramiro Márquez expresa que cuando una empresa pretende hacer un cambio cultural, éste debe ser para siempre y no simplemente como un impulso pasajero, por esta razón considera Carlos Raúl Yepes que no ha sido posible extender el éxito de la Cultura Metro a otros sectores de la ciudad, pues aunque se ha procurado hacer, la inversión de recursos y la continuidad de los programas no ha sido igual de uniforme y sostenible que la Cultura Metro.

En este sentido cobra relevancia el carácter privado de la administración de la Cultura Metro, pues al haber sido ésta una decisión tomada desde la empresa privada y financiada con sus recursos, además de tener mayorías de representantes del sector privado en la junta directiva del Metro de Medellín, el resultado ha sido la permanencia. La continuidad tanto en el mensaje, propósito y financiación de la Cultura Metro no es algo dependiente del mandato obtenido en las

urnas por un gobierno de turno –nacional, departamental o municipal- ni tampoco de ingentes debates democráticos al interior del órgano gobernante del Metro, sino de una decisión tomada, ejecutada y respetada por parte de quienes desde la empresa se han involucrado activamente en el gobierno de la empresa y que constituyen la mayoría (cinco de nueve miembros). Por el contrario encontramos el caso de cultura ciudadana, la cual aunque tuvo buen recibo por parte de la ciudadanía de Bogotá y generó resultados notables como el del ahorro de agua durante el apagón de los años noventa por parte de los habitantes de la capital o el del respeto de ciertos horarios nocturnos a través de lo que se conoció como “hora zanahoria” entre otros, fueron producto del mandato popular que Mockus tuvo y que una vez terminado y con la entrada de una administración distrital con visiones diferentes en esta materia, dejó el programa de cultura ciudadana inconcluso. Es importante hacer énfasis en que Cultura Metro no es un programa pasajero producto de una decisión política, ni del mandato democrático como se ha mencionado, Cultura Metro es una decisión empresarial cuyo éxito en parte se debe a que permanece en el tiempo, y si bien ha habido un proceso de formalización que resulta del sello que cada uno de los gerentes de la empresa ha ido imprimiendo sobre este modelo, los elementos centrales y su propósito se mantienen incólumes: “...construcción de una nueva cultura ciudadana que convoque a la convivencia en armonía, al buen comportamiento, a la solidaridad, al respeto de normas básicas de utilización de los elementos de beneficio público, al respeto propio y por el otro” (Márquez, 2005).

Finalmente, en cuanto a continuidad y financiación, vale la pena observar algunos presupuestos de diferentes entidades destinados a cultura y compararlos con el presupuesto para Cultura Ciudadana del Metro de Medellín. Según cifras del Ministerio de Cultura, el presupuesto de esta cartera para el año 2017 fue de 302,024 millones de pesos. De acuerdo a datos de la Secretaría de Cultura del Municipio de Medellín, el presupuesto para el año 2016 de esta entidad, fue de 102,841 millones de pesos, y el promedio de inversión para esta Secretaría durante los últimos 12 años ha sido de 93,244 millones anuales. En cuanto al Metro de Medellín, el presupuesto destinado exclusivamente a Cultura Metro durante 2016 fue de 47,143 millones de pesos, y durante los últimos 5 años se han invertido 209,861 millones de pesos. Anualmente, en promedio, el Metro destina 49,163 millones a Cultura Metro, esto es el 16,2% del total del presupuesto que el Ministerio de Cultura destina en inversión para todos los programas culturales del país. Así, por cada 6 pesos que la Cartera de Cultura gasta en la ejecución de sus programas, el Metro de Medellín destina 1 peso exclusivamente para el modelo de Cultura Metro. En este mismo sentido comparativo, el Metro de Medellín destina a Cultura Metro el 52,7% de lo que el Municipio de Medellín proporciona a la financiación de sus programas culturales. Vale la pena indicar que aunque la Secretaría de Cultura es la principal encargada de diseñar e implementar políticas de cultura ciudadana, otras secretarías como Movilidad, tienen programas en este mismo sentido y por lo tanto otro tanto de presupuesto para esta finalidad. La continuidad y magnitud de la inversión del Metro en su programa bandera es una de las razones primordiales para su éxito, como fue señalado por los diferentes entrevistados.

### **Gobierno conductual: Directriz, gestión social y asepsia**

El gobierno conductual, aprovecha las fuerzas irracionales e inconscientes de las personas y crea marcos de arquitectura de decisiones para que los individuos tomen las mejores decisiones sin necesidad de restringir el comportamiento de las personas de manera arbitraria. El gobierno conductual se apoya en la idea platónica sobre el comportamiento humano guiado por dos caballos: uno que representa la voluntad, y otro, las pasiones irracionales. Consciente de esta dualidad en el comportamiento humano y frecuentemente dirigido por el caballo de las pasiones irracionales, el gobierno conductual decide trabajar con la realidad y la naturaleza de sus ciudadanos, en lugar de hacerlo con supuestos y con el deber ser de las cosas.

La idea platónica del comportamiento humano guiado por dos caballos puede ser visto en el Metro de Medellín en donde millones de usuarios que lo utilizan a diario ingresan cargados de un mar de sentimientos –muchos de ellos irracionales- que deben ser objeto de atención por parte de quienes dirigen este sistema de transporte público masivo. Y es precisamente por esta razón que la Cultura Metro aborda la voluntad de los usuarios y también sus pasiones irracionales. Por un lado, la presencia de policía y de un sistema de vigilancia riguroso al interior del sistema Metro puede ser entendido como la manera de tratar la irracionalidad en el comportamiento de los usuarios, por otro lado, la promoción de autorregulación y de apropiación del Metro, resulta en que los mismos usuarios se controlen mutuamente cuando alguno transgrede las reglas del Metro. En palabras de Claudia Restrepo, ex gerente del Metro de Medellín “la Cultura Metro no es ingenua” y por lo tanto tiene que tener un componente de sanción que es impuesta de manera efectiva por parte de las autoridades cuando alguien incumple una norma. El libro *Triumph of the city* del profesor de Harvard, Edward Glaeser, explica que en la economía del crimen, los criminales no son del todo irracionales y que también responden a incentivos –como el resto de

nosotros- en ese sentido dice el autor que “habrá menos crimen si el castigo esperado por los crímenes cometidos aumenta, y ese castigo depende de la probabilidad del arresto y de la severidad del castigo posterior al arresto” (Glaeser, 2011, p. 109)

Si bien no es posible afirmar que hay un castigo severo a quien comete un crimen al interior del Metro pues es un tema de la competencia del sistema judicial y no de la empresa, lo que sí ocurre es que la probabilidad de quien cometa un crimen al interior del Metro sea arrestado debido a la presencia de policía en cada una de las estaciones del sistema, además del sistema de vigilancia y monitoreo de los pasajeros.

Pero más allá del componente coercitivo que es importante dentro de la Cultura Metro, el elemento más destacado es el de la asepsia del sistema. En palabras de Claudia Restrepo: “El Metro puede vivir con fallas en la seguridad pero no en el aseo, el mantenimiento no puede fallar”. Todos los gerentes del Metro entrevistados coinciden en afirmar que la variable de aseo y mantenimiento es fundamental en la Cultura Metro, Restrepo incluso afirma que es el elemento “más potente”. Tomás Elejalde, actual gerente del Metro de Medellín cuenta que una de las teorías estudiadas y comprobadas en la administración del sistema es la Teoría de las ventanas rotas. El comportamiento del usuario es diferente cuando el entorno que lo rodea es estético, está limpio, cuando se siente que “hay un doliente” como en algún momento expresó Rafael Aubad, presidente de Proantioquia.

Pero no todo se reduce a la asepsia, hay otras variables importantes que componen la Cultura Metro: comunicaciones y trabajo con las comunidades son algunas de ellas. Según Elejalde, aunque actualmente la Cultura Metro se sostiene en cuatro pilares: gestión social, formación de usuarios, activación de expresiones artísticas y entorno cuidado, el gerente del Metro es enfático en afirmar que “llegar tres años antes a la comunidad donde será construida una obra



de infraestructura del Metro y socializar con ellos cómo los beneficiará y cambiará sus vidas es también parte fundante de la Cultura Metro”. Lo anterior se resume en generación de confianza, un intangible que el Metro de Medellín ha ido cultivando durante dos décadas y que da como resultado el alto cariño y nivel de apropiación que los ciudadanos sienten frente a esta empresa.

Resulta importante resaltar que el trabajo con la comunidad, la socialización de las obras antes de que se construyan, la pedagogía permanente para el usuario y programas como el de Conductores estudiantes, no son una cuestión fortuita sino que por el contrario hace parte de una intención explícita desde el inicio de la primera campaña impulsada por el Banco Industrial Colombiano (BIC). Carlos Raúl Yepes, ex presidente de Bancolombia y quien al final de los años ochenta era uno de los ejecutivos a cargo de la campaña para recuperar la confianza en el naciente y para entonces desprestigiado Metro de Medellín, relata que uno de los problemas que se tiene cuando se procura implementar una política social es que el ciudadano es dejado a un lado y no es tenido en cuenta lo suficiente. Por esto, desde el inicio de la Cultura Metro “se hizo al ciudadano partícipe” a través de un proceso pedagógico que consistía en explicarle cómo funcionaría el nuevo sistema de transporte público que llegaría para cambiar la historia de la movilidad en la ciudad. Una de las claves, relata Yepes, es que todo se hizo con suficiente tiempo, se usaron los viejos vagones del ferrocarril de Antioquia para hacer un proceso de enseñanza a la ciudadanía sobre cómo debería ser usado el Metro una vez llegara a la ciudad. Piedad Patricia Restrepo, directora de Medellín Cómo Vamos –un centro de pensamiento e investigación- reafirma que “un elemento del éxito de la Cultura Metro fue haber concebido el proceso desde antes de que el Metro entrara en funcionamiento”.

Lo anterior resulta en un tema que debe ser materia de interés por parte de gobernantes de otras ciudades que busquen construir sistemas de transporte masivo y pretendan generar procesos

de apropiación por parte de sus comunidades; la socialización de las obras, la pedagogía de funcionamiento e impacto sobre sus vidas debe ser un tema que se lleve a cabo con tiempo y financiación suficiente, como se explicará más adelante.

El programa de Conductores estudiantes es otra de las partes que integran la gestión social del Metro y que en palabras de Ramiro Márquez, gerente durante quince años de esta empresa: “es un motivo de orgullo para miles de familias de escasos recursos del departamento que sus hijos sean conductores a la vez que estudian y sacan adelante un título profesional”. En dos décadas de existencia del Metro, el programa de Conductores estudiantes ha ayudado a graduar de pregrado a más de 2,500 jóvenes de Medellín y el resto de Antioquia.

Si bien es cierto que la Cultura Metro se compone de una serie de variables que buscan incidir en el comportamiento de los usuarios y que pretenden generar confianza entre empresa y comunidad, es necesario subrayar que aunque la Cultura Metro es orgánica como sostiene Tomás Elejalde -actual gerente del Metro de Medellín- la decisión inicial de empezar una campaña pedagógica y de recuperación de la credibilidad en la empresa, vino por parte de los empresarios de la ciudad y no de los dirigentes políticos. Con esto no se quiere decir que el producto del desarrollo de la Cultura Metro sea de entera autoría de los empresarios, pero sí la iniciativa de crearla y la financiación para hacerlo. Rafael Aubad explica que buena parte de la sostenibilidad de la Cultura Metro radica en el hecho de que los privados que fueron los gestores de ella, han mantenido una mayoría en la junta directiva de la empresa, y que aunque cambien alcaldes de Medellín e incluso gerentes del Metro, como explica Tomás Elejalde, la inversión y respeto por los propósitos y mensajes de la Cultura Metro se mantienen.

Uno de los descubrimientos más claros de la presente investigación, radica en que la Cultura Metro no es una política pública; no fue concebida como tal, no se ha desarrollado como

una y actualmente en palabras del actual gerente de la empresa, es un modelo de gestión más no una política pública. James E. Anderson, define política pública como: “el curso de acción deliberado de acciones o inacciones tomado por un grupo de actores que tratan sobre un problema particular de preocupación de la población... Las políticas públicas son aquellas desarrolladas por oficiales o cuerpos gubernamentales” (Anderson, 1994). Y no es una política pública por que como explica el mismo Elejalde, la Cultura Metro no es el producto de una investigación técnica o teórica que se hubiese materializado en una serie de acciones, sino que como él mismo lo reconoce “mucho ha sido intuitivo”, adicionalmente, Cultura Metro no cumple las características de política pública expuestas por Anderson: La decisión de crear lo que posteriormente sería conocido como Cultura Metro no fue una decisión tomada por diferentes actores sobre un problema de la población. Dicho programa como ha sido mencionado, fue producto de una decisión de un sector del empresariado antioqueño y no respondía concretamente a un problema de preocupación generalizada. Además, ninguno de quienes iniciaron el modelo de Cultura Metro eran oficiales públicos electos o con algún tipo de representatividad de la ciudadanía; tampoco fue el resultado de una decisión colegiada de un órgano público. Cultura Metro no cumple las características de una política pública, no nació como una y tampoco se ha desarrollado siguiendo este modelo.

Un ejemplo puntual de lo que Elejalde refiere en cuanto al grado de intuición de las decisiones, se materializa en el caso de la instalación de las imágenes de las vírgenes en cada una de las estaciones del Metro durante los años noventa cuando Medellín se encontraba bajo la amenaza del terrorismo de los grupos narcotraficantes que combatían al Estado. Alberto Valencia, gerente del Metro durante los años 1993 a 1998 encargó a diferentes artistas, imágenes de la Virgen María para ser instaladas en las estaciones del Metro para que las cuidaran, esto como idea del

artista Humberto Pérez quien decía que: “en la ciudad lo que más se respeta es a la madre, y esta tiene su mayor representación en la progenitora del Dios cristiano” (El Tiempo, 2015).

La decisión de ubicar una imagen de la Virgen en cada estación no fue producto de un riguroso estudio sociológico sino del sentido común de un artista cuya idea tuvo eco en el gerente. Según Elejalde, algunos años después, grupos de investigadores del Metro comprobaron que esta medida había funcionado y que realmente los criminales de la ciudad respetaban el sistema de transporte público masivo debido a la imagen de la Madre de Dios. Esta anécdota sirve para ilustrar lo que ha sido el proceso orgánico de la Cultura Metro “un proceso de apropiación que no responde a una política pública sino a una decisión empresarial...” en palabras de Claudia Restrepo, ex gerente de la empresa.

Rafael Aubad responde con mayor contundencia ante la pregunta sobre si la Cultura Metro es una política pública: “¡Afortunadamente no es una política pública!”. “La Cultura Metro fue una visión anticipada de los empresarios que en ese momento no se tenía desde el sector público”, quizás por eso, por ser una decisión privada de lo que podríamos denominar las élites de la ciudad al final de los años ochenta, es que la Cultura Metro se ha ido desarrollando de manera ajena a la política. Las políticas públicas son por lo general decisiones técnicas de los gobernantes de turno, por buenas y exitosas que éstas sean, existe un importante grado de incertidumbre en cuanto a su continuidad una vez hay cambio de administración, pero este no fue el caso de la Cultura Metro, la que se ha desarrollado –y probablemente lo seguirá haciendo- pero más como una decisión empresarial ajena al debate político.

En el texto, *Empresariado antioqueño y sociedad, 1940-2004* del empresario Nicanor Restrepo Santamaría relata el distanciamiento que surgió entre el sector empresarial del departamento y el político con la medida de elección popular de alcaldes y gobernadores. “Antes

de la elección de los alcaldes, muchos empresarios ocupaban la Alcaldía de Medellín por nombramiento que les hacía el gobernador del departamento; pero fueron desplazados desde que se introdujo el sistema de elección popular de alcaldes. No solo se presentó un desplazamiento administrativo sino que, además, se profundizó la distancia entre empresarios y alcaldes, por cuanto los elegidos provenían de otros sectores sociales y profesionales, a veces en abierta beligerancia con los partidos tradicionales” (Restrepo, 2016, p. 352). La elección popular de alcaldes coincidió con la etapa de ejecución del Metro y de sus campañas, esto en parte puede explicar la ausencia de diálogo con el sector político en cuanto a la puesta en marcha de la Cultura Metro. La entrevista con Rafael Aubad de Proantioquia respalda esta idea.

En conclusión, es posible encontrar diferentes rasgos de las teorías de gobierno conductual y nudges en la manera cómo opera la Cultura Metro. Elementos como la línea amarilla que no debe sobrepasarse en la plataforma; la constante presencia y orientación de los gestores pedagógicos; la incesante repetición de mensajes a través de los altoparlantes y la utilización de los medios alternativos y tradicionales de comunicación, resultan como ejemplos concretos de lo que Arellano denomina nudges. Entendidos como: mecanismos exitosos de modificación del comportamiento de las personas al interior de una sociedad, promovidos por el gobierno, más no siendo impuestos por parte de éste, preservando siempre la capacidad de elección del individuo y, abordando a la persona desde la emoción, y no desde la racionalidad. No obstante y como se mencionó anteriormente citando las palabras del actual gerente del Metro de Medellín, la Cultura Metro se ha ido desarrollando de manera orgánica y algunas de las acciones que se han implementado a través de este programa ha sido de manera intuitiva y aunque sí se ha estudiado y comprobado la efectividad de la aplicación de teorías como la de las Ventanas Rotas, en general

cuando se habló de economía del comportamiento y gobierno conductual, los entrevistados manifestaron no conocer ni haber construido la Cultura Metro alrededor de estas ideas.

Finalmente, si bien ninguno de los encuestados manifestó tener conocimiento o haber aplicado principios de gobierno conductual durante sus administraciones, es posible reconocer que Cultura Metro ha tenido una marcada intención de incidir sobre el comportamiento de sus usuarios. El texto *La Cultura Metro, un modelo de gestión social y educativo para la ciudad* (2005) dice en el capítulo sobre el Metro de Medellín como motor de nueva cultura: “El Metro es un agente transformador del comportamiento puesto que moldea nuestras formas de expresarnos dentro de la ciudad y, a la vez permite que la personalidad y el carácter se hagan manifiestos en el uso del espacio público”. La directriz de crear un modelo de comunicaciones y gestión que tuviera impacto en el comportamiento de los usuarios, al igual que la asepsia rigurosa de todo el sistema de transporte, la presencia de policía en cada estación y el trabajo de la empresa con la comunidad para generar cercanía y confianza, son rasgos de gobierno conductual, como aquel que “utiliza herramientas para modificar el comportamiento de las personas a través de impuestos, legislaciones, regulaciones, señalizaciones o amenazas y castigos” (Arellano, et al). Si bien la aproximación del Metro de Medellín al gobierno conductual es más suave, en el sentido en que sus herramientas no se concentran en el castigo o la amenaza sino en la señalización y la regulación, es posible reconocer que aunque no con la intencionalidad de hacerlo, la empresa ha empleado técnicas de gobierno conductual para la construcción y desarrollo de Cultura Metro. Esto permite dejar una pregunta para la reflexión y para abrir la puerta a futuros trabajos de investigación en esta materia: ¿Si Cultura Metro ha sido exitosa aplicando técnicas de gobierno conductual sin hacerlo de manera deliberada, ¿qué tan eficaz puede serlo si empezara a hacerlo?

### **Instituciones: De la espontaneidad a la formalidad**

Ha sido planteado en la hipótesis del presente trabajo que la Cultura Metro más que una institución espontánea, entendida como: “...un proceso de innovación e imitación que ocurre en un grupo social que está aprendiendo colectivamente”. (Mantzavinos, et al. 2015), podría definirse como una institución formal “impuesta de manera externa sobre una comunidad, como el producto exógeno de la evolución de las relaciones entre gobernantes” (Ibíd.). Sin embargo, la evidencia, producto de las entrevistas a profundidad con diferentes gerentes del Metro de Medellín y de personas que estuvieron involucradas en la creación de Cultura Metro, sostienen lo contrario. Tomás Elejalde, es enfático en afirmar que nada ha sido impuesto a la comunidad, sino que todo ha sido socializado con los habitantes de los sectores de la ciudad en donde se han ido construyendo las obras del Metro.

Elejalde explica que buena parte del modelo de gestión de Cultura Metro, radica en que la empresa llega “3 años antes de que se pegue la primera palada de tierra” para explicar a los ciudadanos de un sector determinado cómo las nuevas obras impactarán positivamente su vida y cómo pueden beneficiar a su comunidad. Ramiro Márquez, ex gerente de esta misma institución señala que la idea inicial de una campaña de mercadeo que ayudara a recuperar la credibilidad en el proyecto del Metro y de hacer pedagogía sobre su uso, no fue una imposición, sino que por el contrario, “la ciudadanía fue partícipe de la creación de la campaña...”. Y, en términos de Claudia Restrepo, Cultura Metro ha sido un proceso orgánico en donde la ciudadanía ha sido determinante en la creación de procesos que la han nutrido y que hoy constituye un modelo de gestión institucionalizado. En este sentido, es posible afirmar que Cultura Metro puede ser catalogada en palabras de Mantzavinos, North y Shariq, como una institución espontánea, la cual veremos a continuación se ha ido desarrollando en una institución formal.

Habíamos dicho que según Mantzavinos et al. Las instituciones informales son aquellas producidas interiormente y son endógenas a una comunidad. Por el contrario, las instituciones formales son impuestas externamente a una comunidad, como el producto exógeno de la relación entre gobernantes. Como observamos anteriormente, los testimonios de diferentes gerentes de la empresa, sostienen que aunque la decisión de iniciar con lo que posteriormente sería conocido como Cultura Metro, fue una decisión proveniente del sector empresarial de Medellín, sería la comunidad la que iría desarrollando esta campaña en lo que hoy es un modelo de gestión. En ese sentido podríamos decir que Cultura Metro ha transcurrido por tres etapas. Primero, nace como una institución espontánea, al ser un proceso de innovación respecto a la generación de confianza y de pedagogía sobre la utilización de lo que sería el primer sistema de transporte público masivo de Colombia; Segundo, esta institución espontánea pasaría a un grado de informalidad al ser la comunidad la que ayudó a desarrollarla como un proceso endógeno, en donde fue la misma ciudadanía en cuestión la que denominó a esta incipiente campaña de mercadeo sobre el buen comportamiento y la apropiación del nuevo sistema de transporte como Cultura Metro. Finalmente, Cultura Metro se ha ido transformando en una institución formal, en donde las decisiones y estilos de los diferentes gerentes de esta empresa, han constituido lo que hoy denominan “modelo de gestión” y que se sostiene en cuatro pilares como lo expone Tomás Elejalde. “¿Dónde vamos hoy? Hoy tenemos un modelo de gestión, que es el que guía el actuar de la empresa con políticas, estrategias, planes, programas, etc.”. Añade que la definición de Cultura Metro que hoy tiene la empresa puede diferir de la que el usuario del Metro puede proporcionar, y esta es la de los cuatro pilares que se han ido estructurando con el estilo y liderazgo de cada gerente. Primero está el de la gestión social; segundo, la formación de usuarios a través de la educación de valores y de buen comportamiento al interior del sistema; tercero, la activación de



expresiones artísticas; y cuarto, el entorno cuidado que se resume en un concepto sobre el cuidado de sí mismo, del otro y del medio ambiente.

## Conclusiones

El Gobierno Conductual o *behavioral policy* como se le denomina en inglés, es un área de estudio de las políticas públicas que está adquiriendo fuerza e interés de estudio, gracias a la divulgación que autores como el Premio Nobel de Economía, Daniel Kahneman y Carr Sunstein han generado. Esta ha sido una de las razones que han inspirado el presente artículo, puesto que a pesar de la novedad de esta rama de las políticas públicas, se ha detectado algunos rasgos de gobierno conductual en la Cultura Metro, razón que condujo a indagar sobre los orígenes, desarrollo y futuro de este modelo de gestión que impacta a millones de ciudadanos a diario. En este sentido, se ha contrastado la teoría de gobierno conductual y nudges, con la manera como opera la Cultura Metro a través de entrevistas a profundidad con algunos de los actores más relevantes e influyentes de los orígenes e implementación de la Cultura Metro. Si bien como se ha concluido, la mayoría de entrevistados han manifestado no conocer a profundidad los conceptos y teorías del gobierno conductual y nudges, sí es posible ubicar diferentes rasgos de estas disciplinas en el modelo de gestión de la Cultura Metro. En este sentido se ha procurado abrir la discusión sobre la relevancia y efectividad que el gobierno conductual podría tener en algunas políticas públicas municipales y nacionales, e invitar a los tomadores de decisiones a examinar estas teorías y aplicarlas en los casos en los que se encuentre sea pertinente, puesto que sin haber sido deliberado, Cultura Metro ha operado efectivamente con algunos rasgos de nudges y gobierno conductual, ¿cómo funcionaría si se hiciera a propósito? Una de las intenciones de esta investigación consiste en convertirse en un punto de consulta para tomadores de decisiones que procuren generar cambios en el comportamiento de los ciudadanos a quienes sirven con el ánimo de tener políticas públicas más eficientes y efectivas, examinando el modelo de Cultura Metro y la manera como el gobierno conductual y los nudges están presentes en ésta.

Dicho lo anterior, se puede presentar cinco conclusiones o lecciones que, como fue expresado desde un principio pueden convertirse en material útil para tomadores de decisiones en cuanto a la generación de cultura ciudadana y apropiación de sistemas de transporte públicos del país, y que han resultado en que el Metro de Medellín sea la entidad pública con mayor favorabilidad desde el año 2007 hasta el último informe de Medellín Cómo Vamos en el año 2016, por encima de empresas como Empresas Públicas de Medellín (EPM), Inder y Terminales de Transporte de Medellín.

En primer lugar, encontramos el factor de la comunicación como variable determinante para el funcionamiento y desarrollo de Cultura Metro, que a diferencia de otras empresas ha desarrollado un modelo de gestión de educación, comunicación y apropiación. En palabras de Ramiro Márquez, una de las diferencias más notables entre EPM y el Metro, radica en que “aunque el Metro hace una labor estupenda y tiene programas y proyectos importantes como son las Unidades de Vida Articuladas (UVAS) EPM no comunica lo suficiente sus programas”.

Según el libro, *La Cultura Metro, un modelo de gestión social y educativo para la ciudad*, cada año el Metro con el apoyo de los medios de comunicación y la empresa privada, genera campañas para “motivar a los usuarios, informarlos acerca del sistema y formarlos para que hagan parte del Metro de Medellín, que se apropien de él y que lo sientan suyo” (Restrepo et, al, 2005). Dichas campañas como se puede leer en el anterior fragmento, además de procurar generar sentimientos de apropiación, busca de manera permanente –cada año- insistir en modelos de comportamiento. Dice el mismo texto que: “Como herramienta fundamental para el desarrollo de las Cultura Metro, la empresa ha diseñado estrategias de comunicación con los usuarios, fundamentadas en un trato amable y persuasivo, explicándole a la comunidad, con argumentos, por qué vale la pena portarse bien y tener un buen comportamiento dentro y fuera del Metro”

(Restrepo et, al, 2005). Esta frase respalda la intencionalidad del Metro en incidir sobre el comportamiento de los usuarios a través de la comunicación sin necesidad de incurrir en políticas coercitivas o de mano dura, características propias del gobierno conductual.

Segundo, y como ha sido explicado en capítulos anteriores, una de las claves para el funcionamiento de la Cultura Metro ha sido la estabilidad en la financiación a través de los años; estabilidad que se ve reflejada en la favorabilidad que los ciudadanos otorgan a esta empresa en las encuestas anuales de percepción. Como fue expresado en el capítulo dedicado a financiación de la Cultura Metro, se encontró que la empresa Metro ha destinado a lo largo de los años un presupuesto importante que promedia los 42,000 millones de pesos anualmente exclusivamente a Cultura Metro, lo que en términos comparativos con el Ministerio de Cultura de Colombia y la Secretaría de Cultura de Medellín, es el 16 y el 53% respectivamente de lo que estas entidades invierten en todos sus programas de cultura.

Tercero, una de las explicaciones para que el mensaje de Cultura Metro y la financiación en la ejecución de este programa se haya mantenido en los años, radica en que Cultura Metro no es una política pública producto de las decisiones de actores políticos o gubernamentales, y que ha sido el carácter de decisión empresarial lo que ha resultado en parte de su éxito. Pero no sólo fue la decisión inicial del sector privado antioqueño lo que ha generado estabilidad, sino la composición de la junta directiva del Metro en donde la mayoría (cinco de los nueve miembros) provienen del sector privado, aunque actúan en representación del Presidente de la República. La preeminencia de privados –muchos de los cuáles han sido representantes de las élites empresariales antioqueñas- ha permitido que Cultura Metro no adquiriera tintes políticos ni partidistas. Merece la pena recordar que el 75% de los entrevistados afirmaron que los políticos no tuvieron nada o muy poco que ver con la creación de este modelo. Uno de los retos de la empresa radica en mantener

esto así y una de las lecciones para tomadores de decisión de otras ciudades del país o la región que quieran emprender en proyectos semejantes, deben tener en cuenta la importancia de los empresarios como factor de estabilidad para este tipo de programas.

Cuarto, la importancia de concebir el proceso y la creación del modelo, antes de que se inauguren las obras. Como indicó Ramiro Márquez, la decisión de crear un nuevo tipo de cultura en Medellín alrededor del Metro, no fue producto de un impulso, sino un proceso deliberado y de largo alcance. En palabras de Tomás Elejalde, un componente importante de la confianza que el Metro genera con las comunidades en donde se construyen las obras y se ven afectadas por ellas, radica en que la empresa llega mucho antes a socializar, comunicar y llevar la Cultura Metro a dichos sectores. Cultura Metro no es un programa que se haya desarrollado sobre la marcha, sino que se pensó y empezó a ejecutar desde antes de que se inaugurara la primera línea en 1995, y así se ha mantenido el modelo con las nuevas obras que el Metro ha construido como en el caso de los Metrocables y Tranvía de Ayacucho.

Quinto, aunque los entrevistados, en particular los gerentes de la empresa dijeron no tener conocimiento sobre gobierno conductual, hemos visto a través de la presente investigación como Cultura Metro tiene diferentes rasgos de esta nueva disciplina de estudio como son: la asepsia de las estaciones; la presencia de gestores que indican por donde caminar y cómo entrar y salir de los trenes; la repetición de mensajes a través de los altoparlantes; la presencia de policías en cada estación y la inversión en urbanismo y paisajismo de los alrededores de las estaciones y del Tranvía. Gobierno conductual es una nueva disciplina que merece estudio, examen e implementación en políticas públicas y en decisiones de gobierno que afectan la vida de tantos ciudadanos, que como en el caso de Cultura Metro, contribuyen a que las personas se apropien, respeten y quieran un sistema de transporte masivo.

## Referencias

- Anderson, James E. (1994). *Public Policymaking: An Introduction*. United States: Wadsworth.
- Arellano, D, Barreto Pérez, F (2016) “Gobierno conductual: nudges, cambio de comportamiento inconsciente y opacidad”, Foro Internacional.
- Glaeser, Edward. (2011). *Triumph of the city*. United Kingdom: Macmillan.
- La Cultura Metro, un modelo de gestión social y educativo para la ciudad*. (2005). Bello, Antioquia: Metro de Medellín Ltda.
- Montoya, Laura. (2015). Las vírgenes que fueron el primer escalón hacia la Cultura Metro. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16443497>.
- Mockus, Antanas (1994). Anfibios culturales, moral y productividad. *Revista Colombiana de Psicología*. Recuperado de <http://revistas.unal.edu.co/index.php/psicologia/article/view/15825>
- Mockus, Antanas (2003). Cultura Ciudadana y comunicación. *Revista La Tadeo No. 68*. Recuperado de [avalon.utadeo.edu.co/dependencias/publicaciones/tadeo\\_68/68106.pdf](http://avalon.utadeo.edu.co/dependencias/publicaciones/tadeo_68/68106.pdf)
- Mantzavinos, C., North, D. Y Shariq, S. (marzo, 2004) Learning, Institutions, and Economic Performance. *Perspective on Politics, Vol. 2*, (No. 1). {Traducción al español realizada por Méndez, N., Casas, A. Y Abitbol, P. (junio, 2015) Aprendizaje, Instituciones, y desempeño económico. *Economía y región, vol. 9*, (No 1), pp. 11-34.}
- Losada, Rodrigo y Casas, Andrés. (2008). *Enfoques para el análisis político*. Colombia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Restrepo, Nicanor. (2011). *Empresariado antioqueño y sociedad, 1940-2004*. Colombia: Editorial Universidad de Antioquia.
- Sala I Martín, Xavier. (2016). *Economía en colores*. Bogotá, Colombia: Penguin Random House.

Sunstein, Carr. (2016). *Nudges that fail*.

Uribe, Eliana. (2011). *Social marketing, a strategy to promote well being? Lessons from the*

*Cultura Metro in Medellin*. University of Bath. Recuperado de

<https://onedrive.live.com/?authkey=%21AGunej4Y%5FRMOa9o&cid=C6CB3DF1C2164449&id=C6CB3DF1C2164449%21216&parId=C6CB3DF1C2164449%21215&o=One>

Up

## **Anexos**

### **Anexo 1. Entrevistas**

#### **Entrevista a Carlos Raúl Yepes, ex presidente Bancolombia.**

Relata Carlos Raúl que mientras era funcionario del Banco Industrial Colombiano (BIC) fue uno de los encargados iniciar la campaña cívica de concientización sobre la llegada del nuevo sistema de transporte Metro, y una de las acciones empleadas para este fin, fue la creación del Vagón Escuela utilizando los viejos vagones del Ferrocarril de Antioquia, para que la comunidad fuera aprendiendo como subirse y bajarse de lo que sería en un futuro próximo los vagones operantes del Metro de Medellín. “La sensibilización con suficiente tiempo” y el hacer al ciudadano partícipe de este nuevo proyecto de ciudad, significa para Carlos Raúl, dos elementos cruciales del éxito y desarrollo de lo que posteriormente se conocería como Cultura Metro.

Aunque según Yepes, el objetivo de la cultura de respeto y pertenencia por el Metro tenía como intención trasladarse a la ciudad, el objetivo no ha sido cumplido con satisfacción debido a que no ha habido el mismo compromiso y energía del sector privado para financiar y acompañar una campaña semejante que pueda ser igual de exitosa en las calles de la ciudad a como lo ha sido al interior del Sistema Metro. “Siendo yo presidente de Bancolombia, financiamos una campaña de cultura ciudadana junto al Metro, pero por motivos ajenos la campaña sólo duró un tiempo muy reducido”. Y es que Yepes, al igual que otros entrevistados para este trabajo consideran que buena parte del éxito de la Cultura Metro radica en la continuidad en la inversión y en el respeto por los objetivos. Para que este tipo de iniciativas tengan el efecto deseado no pueden ser flor de un día.

Carlos Raúl define a la Cultura Metro como algo incluyente, un conjunto de valores de la comunidad que se lograron identificar y plasmar en ésta. En este sentido Yepes considera que, aunque la iniciativa de crear una campaña de generación de confianza y pedagogía fue del sector



empresarial, el involucramiento de la comunidad ha sido clave para el progreso de la Cultura Metro. Asimismo, expresa que los dirigentes políticos de la ciudad y el departamento no jugaron un papel determinante en la construcción y desarrollo de ésta.

La Cultura Metro en últimas es sentido de pertenencia, insiste el ex presidente de Bancolombia. Yepes no encasilla a la Cultura Metro como una política pública o decisión de gobierno, indica que en sus inicios pudo haber sido un “tema de mercadeo” cuyos profundos resultados de arraigo “no se previeron”. La Cultura Metro pudo haber iniciado como “una iniciativa de responsabilidad social empresarial” que se fue desarrollando con el tiempo y en donde incluso fue la misma comunidad quien la bautizó Cultura Metro, no el sector privado, esto es una muestra de la importancia de haber incluido a la ciudadanía en este proyecto de ciudad y no simplemente haberlo impuesto.

### **Entrevista a Claudia Restrepo, ex gerente Metro de Medellín**

Claudia recuerda un episodio en el año 2014 cuando un joven que estaba tocando su violín al interior del Metro fue expulsado por parte de la Policía con fuerza, en lo que ella califica como reacción exagerada. A raíz de ese caso, diferentes sectores –especialmente del ámbito cultural de la ciudad- empiezan a preguntar si la Cultura Metro era represiva y aséptica pero no cultural. Con este objetivo se hace un estudio por parte de La Casa de las Estrategias –un centro de investigación y pensamiento- dirigido por Lukas Jaramillo, ex director del Sistema para la información para la seguridad y la convivencia de la Alcaldía de Medellín y adicionalmente se crea una mesa de trabajo con expertos denominada “Cultura Metro 2.0”. La conclusión del estudio de Casa de las Estrategias y de la mesa de trabajo era que “la gente quería que el Metro siguiera como estaba” relata Restrepo. A pesar de la iniciativa de algunos por promover expresiones culturales al interior del Metro como eran la música, pintura, teatro y otras, la investigación arrojaba resultados en

cuanto a que los usuarios de este sistema de transporte masivo se sentían satisfechos con la manera ordenada, tranquila y aséptica como opera el Metro.

Claudia define el término cultura como: “un modo de relacionarse”. Y añade que la Cultura Metro combina la teoría de las ventanas rotas y el imaginario de la comunidad, propiciando así una forma de relacionarse en este sistema de transporte. A propósito de nuestra conversación sobre la asepsia del Metro, Restrepo recuerda un Tweet que alguien de su equipo de comunicaciones encontró navegando en Internet que decía: “El Metro de Medellín no será el mejor del mundo, pero sí el mejor trapeado”. Y es precisamente esta anécdota la que hace afirmar a Claudia que: “el aseo es lo más potente de la Cultura Metro”. El buen mantenimiento y aseo al interior del sistema Metro resulta en que las personas se sientan bien atendidas, seguras, tranquilas, Restrepo hace énfasis en la teoría de las ventanas rotas, en donde se demostró a través de una serie de experimentos en un barrio de Los Ángeles, California que la presencia de un carro con ventanas rotas parqueado en la calle, incidía en el aumento del vandalismo y otros delitos en este sector. La claridad en cuanto a este tema conduce a que Claudia afirme que en la administración del Metro “se puede demorar el contrato de vigilancia, pero nunca el de aseo, ese tiene que funcionar perfectamente”. Explica adicionalmente que cada vez que un usuario ensucia algún espacio del Metro, el proveedor tiene 45 minutos para limpiarlo y dejarlo como estaba antes.

Pero no sólo ha sido dentro del Metro donde opera el sistema de asepsia y estética, Restrepo relata que en la construcción del Tranvía de Ayacucho –operado por la empresa Metro de Medellín- hubo una intervención externa de las fachadas de las casas por donde pasaba el sistema, “lo estético produce una forma de relacionarse” añade Claudia, al explicar que además del respeto que produce el tranvía por su limpieza y cuidado, el entorno por donde circula también debe ser

objeto de mantenimiento y cuidado por parte de la empresa, pues la experiencia del usuario debe ser integral, el cual se refleja en “un comportamiento distinto cuando hay cuidado de lo estético”.

En cuanto al cuestionamiento frente a si la Cultura Metro se reduce entonces a la asepsia y vigilancia, Claudia es tajante en afirma que “todos los días la gente se comporta bien dentro del Metro, cede el puesto, se autorregula, etc.”, sin embargo lo que se vuelve noticia es lo malo, esto es: cuando hay una riña en una estación, cuando se pinta grafiti en los vagones o cuando ocurre un suicidio. El tema de los suicidios es especialmente sensible debido a que estudios de la Organización Mundial de la Salud (OMS) han demostrado que la publicación de este tipo de actos genera una especie de histeria colectiva que resulta en que otras personas también lo hagan, por eso, explica Claudia que cuando ocurre uno de estos casos al interior del Metro, se busca la mayor discreción posible. No obstante, Restrepo indica que en la actualidad donde cualquier persona con un celular inteligente puede convertirse en periodista, la empresa debe enfrentar con mayor valor en la comunicación los casos de vandalismo o de mal comportamiento de los usuarios dentro del Metro, y esto constituye uno de los retos de la empresa y de la Cultura Metro en el presente y el futuro próximo.

Finalmente, cuando Claudia es interrogada frente a qué es la Cultura Metro, responde que se trata de un “fenómeno orgánico, una campaña de apropiación que responde a una política pública sino a una decisión empresarial”. Añade que, aunque la decisión inicial fue del sector privado, la racionalidad de los usuarios también ha construido la Cultura Metro, pues, según la ex gerente, las políticas públicas muchas veces son producto de imposiciones técnicas o políticas, y este no es el caso de la Cultura Metro pues el elefante blanco en el que se estaba convirtiendo el Metro a finales de los 80 cambió gracias a la cultura de apropiación que se inició por parte de los empresarios y esto “detonó todo”.

### **Entrevista a Piedad Patricia Restrepo, Directora Medellín Cómo Vamos.**

Para Piedad Patricia, quien dirige uno de los centros de investigación y pensamiento más reputados del país, un elemento central del éxito de la Cultura Metro fue haber concebido el proceso desde antes de que se inaugurara el Metro de Medellín en 1995. Para Restrepo, desde antes de que la infraestructura de este sistema de transporte masivo estuviera terminada, ya había un proceso de apropiación de éste por parte de la comunidad promovido por un sector empresarial de la ciudad. Pero no sólo eso, la estética, limpieza y en general el buen mantenimiento de las estaciones y trenes, logra que el Metro se vuelva “reverencial para el ciudadano”. Todo lo anterior hace parte de la Cultura Metro.

Algo similar ocurrió con el Parque Explora, en donde se dialogó con la ciudadanía y se socializó la construcción y propósitos de este espacio de ciudad que, aunque en menor medida que el Metro, es un lugar querido y de alta apropiación por parte de la comunidad como lo indican los estudios de Medellín Cómo Vamos.

Ante la pregunta sobre si la Cultura Metro buscaba incidir en la creación de una cultura de apropiación o en impactar la productividad de la empresa, Piedad Patricia responde que un buen uso del sistema por parte de los ciudadanos reduce costos de la empresa en cuanto a mantenimiento y por la tanto la Cultura Metro, además de beneficiar al ciudadano, también beneficia a la empresa. La motivación económica hace parte de las razones de la compañía para desarrollar e invertir importantes sumas de recursos en Cultura Metro.

Adicional a lo estético y pedagógico, otro elemento clave dentro de la Cultura Metro obedece a que el usuario cumple la norma debido al control efectivo por parte de la autoridad de policía además de la autorregulación de los usuarios. Ambas variables conforman un equilibrio entre coerción y conciencia, zanahoria y garrote. La zanahoria, explica Piedad Patricia, se

manifiesta a través de la pedagogía que la compañía hace sobre el uso adecuado del sistema con sus gestores y sistema de comunicaciones donde se repiten mensajes constantemente, y el garrote aparece con el elemento policial y de vigilancia que tiene cada estación del Metro. Pero la coacción no viene exclusivamente de la Policía, “la ciudadanía también se convierte en una especie de garrote con infringe la norma. La cultura ha permeado a la mayoría”.

Cuando Restrepo fue cuestionada frente al futuro de la Cultura Metro, sostuvo que el crecimiento de la demanda es un reto para la compañía y la ciudad pues si no hay una respuesta efectiva a este fenómeno con la infraestructura necesaria, es probable que se sacrifique buen servicio y en generación de conflictividad por parte de los usuarios y así “el Metro se clavaría un cuchillo” pues es precisamente la mezcla de atributos entre: seguridad, estética, respeto y buen servicio, lo que hace que el Metro sea tan querido por los usuarios, como lo refleja todas las encuestas de Medellín Cómo Vamos.

### **Entrevista a Ramiro Márquez, ex gerente Metro de Medellín.**

Ramiro Márquez fue gerente del Metro de Medellín durante 14 años, es quizás una de las personas que más conoce de movilidad en Colombia y de sistemas de transporte masivo. Cuando empieza a hablar sobre el rol de la Cultura Metro y su impacto en el resto de la ciudad, Márquez es enfático en subrayar que la creación de cultura “dentro y en las cercanías al sistema depende del Metro, lo demás es competencia de la Alcaldía de Medellín”. Con esta frase el ex gerente es claro en delimitar la Cultura Metro y diferenciarla con cultura ciudadana.

En la medida que vamos profundizando en la conversación y cuando le pregunto acerca de la importancia de la comunicación en la Cultura Metro, Márquez dice que es total y que “todo lo que se hace en el sector público de manera exitosa, está ligado a la comunicación y a la oportunidad de hacerlo”. Dice adicionalmente que el papel de los medios ha sido fundamental en el

fortalecimiento de la Cultura Metro, tanto de los tradicionales como de los alternativos, sin embargo subraya que aunque la iniciativa de generar una campaña de sentido de pertenencia por el naciente y en su momento desprestigiado Metro fue el sector privado con la financiación del BIC, -posteriormente pasaría a ser Bancolombia-a la ciudadanía no se le impuso un modelo sino que ésta fue parte de la creación de lo que más adelante la misma comunidad bautizaría como Cultura Metro.

Ahora bien, Márquez insiste en que los cambios culturales no son de impulsos “deben ser sostenibles en el tiempo”. “Lanzar cambios culturales debe ser para siempre, no impulso de un solo día y eso vale plata”. Con esto, el ex gerente da valor a la financiación que provino de la empresa privada en un momento y luego de los diferentes gobiernos que han regido el Metro durante dos décadas.

Pero la Cultura Metro es mucho más que plata y financiación, Márquez explica que el programa de Conductores Estudiantes hace parte de la Cultura Metro pues “no hay mayor orgullo para una familia pobre que su hijo sea conductor del Metro a la vez que estudia y tiene un buen salario”. El programa en mención ha resultado en la profesionalización de más de 2,500 habitantes del departamento, algo que quizás ninguna otra empresa pueda contar.

Respecto a este último punto, el doctor Márquez se refiere al caso EPM quien considera se ha convertido en un grupo económico potente pero que no ha sido “capaz de recapturar el cariño de la gente”, y en buena parte esto ocurre “por qué no comunican”, aunque tienen mucho para contar y hacen una labor estupenda con la comunidad. Ante esta situación expone el ejemplo de las Unidades de Vida Articuladas (UVAS) creadas durante la administración del alcalde Aníbal Gaviria en conjunto con EPM. Dice el exgerente que EPM financia las UVAS, está presente en su inauguración pero luego se va y por la tanto muchas veces estas obras de infraestructura sufren

falla de mantenimiento, debido a que según Márquez, en EPM no tienen la misma tradición y costumbre que tienen en el Metro de invertir en mantenimiento, funcionarios, seguridad, etc. Contrario a esto dice que “cuando el Metro llega, lo hace para quedarse”.

Ante la pregunta sobre la presencia o influencia de políticos al momento de crear y posteriormente ir fortaleciendo la Cultura Metro, el ex gerente responde con tono enfático: “¡políticos cero!”. “Si le hubiéramos metido política a esto no hubiéramos avanzado lo suficiente, ellos –los políticos- están en otro mundo”.

Posteriormente ante el cuestionamiento frente a si realmente la Cultura Metro no es producto de la fuerte presencia policial y de vigilancia al interior del sistema, Márquez es igualmente contundente en afirmar que eso no es cierto y que aunque la policía coadyuva “incluso a veces hacen daño”. Ante esto, explica que en algún momento el Metro tuvo Policías Metro, quienes tenían una formación diferente y especializada para atender situaciones especiales dentro de este sistema de transporte. Posteriormente señala que haber acabado con este programa de Policías Metro ha generado dificultades en momentos determinados pues la policía regular no tiene la formación ni experiencia para atender ciertos casos. Por el contrario y con el mismo vigor expresa que la limpieza y mantenimiento de todo el sistema –tranvía, estaciones, vagones, plazoletas, vías del tren, etc.- sí es determinante para la Cultura Metro.

En cuanto al interrogante acerca de la entrega de incentivos al usuario para un buen comportamiento, el doctor Ramiro dice que sí los hay, y que estos son: seguridad, puntualidad y garantía de tranquilidad en los viajes. Frente a esto profundiza y dice que: “la masa de ciudadanos que va ahí en los vagones es un hervidero de emociones” y por lo tanto su labor como gerente era la de asegurar que ese universo de sentimientos y emociones estuvieran a raya. “A la gente hay que llevarla con tranquilidad, por eso es que yo no les ponía noticias malucas, o música que no le

podría gustar a algunos o cine con escenas violentas”. Por el contrario, sí hay una conciencia en cuanto a la importancia de los orientadores o gestores del Metro, esas personas que constantemente le están explicando a los usuarios cómo salir, cómo entrar, donde pararse, etc. “Eso es lo que nos hace diferentes a los demás sistemas de transporte masivos del mundo” dice Márquez. La repetición del mensaje y la disciplina en asegurar que siempre esté allí a través de los diferentes programas es determinante en que las personas empiecen a cumplir las normas.

Finalmente y volviendo al tema de los incentivos, Márquez explica que además del buen servicio, la seguridad, puntualidad, etc. Existen otros tipos de incentivos físicos como son las bibliotecas al interior del sistema donde las personas pueden tomar prestados libros y las estaciones de computadores donde muchos niños se quedan haciendo las tareas, que como explica el doctor Márquez, son producto de las alianzas con compañías y agremiaciones como Comfama, Comfenalco, Fenalco y otras instituciones de la ciudad.

### **Entrevista a Tomás Elejalde, Gerente Metro de Medellín.**

Según Elejalde quien para el momento de esta entrevista, apenas cumple algunos meses como Gerente del Metro, pero lleva una extensa carrera como funcionario de la empresa –más de 20 años- la Cultura Metro ha evolucionado, ha madurado. “El hilo conductor de este proceso ha sido la intencionalidad de generar mejores ciudadanos”.

Tomás explica que el propósito inicial de aquella alianza público privada entre el BIC y el Metro de Medellín que surgió al final de los años 80 radicaba en recuperar la credibilidad de una obra que literalmente había destruido Medellín y frente a la cual la ciudadanía tenía dudas y desconfianza. Luego, esa campaña fue evolucionando hasta convertirse en lo que es hoy en día. En cuanto a sus inicios, Elejalde agrega que a la Cultura Metro “nadie la creó sentado en una mesa”, sí había una intención inicial de impactar a los ciudadanos para recuperar confianza, pero



no era posible imaginar los alcances que llegaría a tener. El gerente del Metro dice que Cultura Metro no cabe dentro de la definición de política pública y a su parecer la mejor forma de describirla es como “un modelo de gestión” entendido como algo que orienta las políticas, estrategias, planes y programas que se crean para llegar al ciudadano y promover el sentido de pertenencia por el Metro.

El gerente del Metro expone los cuatro pilares que sostienen este “modelo de gestión” y que insiste, son producto del desarrollo con los años y del sello que cada uno de los gerentes ha impreso sobre la Cultura Metro, estos son: gestión social (confianza); formación de usuarios (educación); activación de expresiones artísticas y entorno cuidado (concepto moralista del cuidado de sí mismo, el otro y el medio ambiente).

Al ver un modelo estructurado y definido en pilares, interrogo a Elejalde frente a si considera que la Cultura Metro ha sufrido una evolución desde un inicio de acciones informales a una estructura formal, a lo que responde que está de acuerdo, agregando que aunque hay unos pilares que estructuran lo que él denomina un modelo de gestión, hay otros componentes importantes como el hecho de “llegar a las comunidades tres años antes de que se dé la primera palada donde se va a construir una obra, explicándoles la importancia de lo que se va a hacer y la manera como los va a favorecer”. Por esta razón fue exitoso el Metrocable, porque no fue impuesto sino que todo se iba socializando con la ciudadanía desde antes, durante y después. Allí aplica el principio de reciprocidad, un concepto que según Tomás se ha estudiado en la compañía y cada vez se aplica más. Este principio, relata Elejalde consiste en generar confianza y cumplir a cabalidad cuando se hace una promesa a la comunidad; una promesa que se cumple como empresa no como promesa política, pues aunque haya cambio de alcalde en la ciudad o de gerente en la empresa, cuando el Metro se compromete en algo con la ciudadanía, lo cumple.

Posteriormente interrogo a Elejalde sobre si se ha estudiado e implementado la economía del comportamiento para lograr que los millones de usuarios que transitan por el Metro sigan unas normas básicas de convivencia y de buen comportamiento. Ante esto el gerente responde que no hay un estudio al respecto, y que la teoría que sí se ha estudiado e implementado es la de las ventanas rotas. Agrega que muchas de las acciones y programas que se han ido desarrollando dentro de la Cultura Metro han sido producto de la intuición más no de estudios o aplicación de teorías detalladas como la de economía del comportamiento.

Finalmente cuando abordamos el tema sobre los retos y futuros de la Cultura Metro, Tomás dice con claridad que en el presente en donde la ciudadanía y especialmente los jóvenes exigen cambios, es posible cambiar el color, el estilo, las formas en general pero no el mensaje fundamental que ha defendido la Cultura Metro desde un principio. “Se debe mantener la esencia aunque pueda haber cambio en las formas” Pues el blindaje social y la generación de confianza con la comunidad que la Cultura Metro ha generado se debe mantener y cuidar con el paso de los años. “Es más efectivo hacer un sancocho con la comunidad en Santo Domingo Savio que ponerle acero a una taquilla” concluye el nuevo gerente del Metro.

#### **Entrevista Rafael Aubad, Presidente de Proantioquia.**

Según Aubad, en sus inicios, la Cultura Metro era una “cosa muy rara, una cosa nueva”. A finales de los 80, antes de que el Metro entrara en operación y en medio de una crisis de credibilidad de este nuevo sistema público de transporte masivo –el primero en Colombia- un grupo de empresarios de Medellín se preguntaron ¿cómo vamos a hacer para que la gente entienda cómo funciona esto? La respuesta fue la gestión y pedagogía social. En ese momento explica Aubad entra a jugar el Banco Industrial Colombiano (BIC) quien estructuró y financió el modelo.

Y es que fue el sector privado quien jugó un papel preponderante en lo que fue en su inicio un proceso de gestión social y que posteriormente se fue desarrollando en lo que hoy se conoce como Cultura Metro. Según el presidente de Proantioquia, una de las características de la junta del Metro de Medellín ha sido su mayoría de miembros del sector privado, un reto para el futuro de la compañía, en donde de acuerdo a Rafael, se puede poner en riesgo si aumenta el número de miembros que hagan parte del sector público, o en palabras más sencillas, políticos. Una de las razones por las cuales quizás hubo un compromiso tan determinado en la gobernanza del Metro, radicaba en que para ese momento –finales de los 80- no había elección democrática de alcaldes y gobernadores, lo cual explica un menor protagonismo e incidencia en juntas público-privadas como la del Metro.

En medio de esta iniciativa, la cual recalca Aubad fue del sector privado, surge el reto de la financiación. ¿Quién lo iba a hacer? En ese punto el BIC entra como actor relevante a solucionar el problema.

Cuando cuestiono a Rafael acerca del impacto de la Cultura Metro en otros espacios de ciudad por fuera del sistema de transporte masivo, responde que para que esto ocurra tiene que haber financiación de largo plazo y no vista como un gasto sino como una inversión y que adicionalmente es fundamental la redundancia en el mensaje. “Desde el principio se ha tenido los mismos mensajes, no se abandonan aunque los gobiernos cambien”. Y es precisamente éste uno de los aciertos de la Cultura Metro, la permanencia y el respeto de la Cultura Metro y su finalidad por parte de los diferentes gerentes que van llegando a la empresa y sus miembros de junta, especialmente los del sector privado.

Frente a la pregunta sobre si hay o no un traslado efectivo de la Cultura Metro al resto de la ciudad, Aubad responde que “la ciudad no tiene los mismos atributos” es decir, que lo que se

vive y siente en al interior del sistema del Metro de Medellín no se experimenta en el resto de la ciudad y que precisamente por esto, el comportamiento del usuario al interior de una estación o vagón del Metro no es igual que en el Parque Berrío o el Paseo Carabobo. Y es por esto, que Aubad recomienda que “los espacios públicos tengan doliente”, esto es, que al igual que el sector privado se ha comprometido con el gobierno del Metro y la financiación de programas como la Cultura Metro, de igual manera ocurra con diferentes espacios de ciudad en donde se ayude con mantenimiento de los lugares y con la realización de programas de cuidado de éstos y de apropiación por parte de la comunidad. “Las empresas deben comprometerse no sólo de puertas hacia dentro sino de puertas hacia fuera”. Pues ocurre a los usuarios del Sistema Metro que sienten que cuando están al interior de éste “hay un dueño” pero una vez salen a la calle, es territorio de nadie.

Finalmente cuando pido a Rafael decirme qué es la Cultura Metro, si es una decisión de gobierno, una política pública o ninguna de las anteriores, la respuesta es contundente: “¡Afortunadamente no es una política pública!”. “La Cultura Metro fue una visión anticipada por parte de unos empresarios que no se habría tenido por parte de funcionarios del sector público”. Pero no sólo la iniciativa no provino de actores políticos, según el presidente de Proantioquia, el aumento en la presencia de actores políticos al interior de la Junta del Metro de Medellín puede impactar negativamente el desempeño de la empresa y sus programas.

## **Anexo 2. Presupuesto Cultura Metro 2012-2016**

### **INVERSIONES EN CULTURA METRO**

<b>Año</b>	<b>Inversión (millones de pesos)</b>
2012	21.267

2013	30.267
2014	55000
2015	56.000
2016	47.147
<b>Total durante los últimos 5 años</b>	<b>209.681</b>

Fuente: Metro de Medellín.

### **Anexo 3. Composición Junta Directiva Metro de Medellín**

#### **Composición Junta Directiva Metro de Medellín**

1. El Gobernador de Antioquia o su delegado;
2. El Director del Departamento Administrativo de Planeación del Departamento de Antioquia, con la suplencia del Secretario de Infraestructura del Departamento.
3. El Alcalde Metropolitano o su delegado.
4. El Director del Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Medellín, con suplencia del Secretario de Transporte del Municipio de Medellín.
5. Cinco (5) particulares con sus respectivos suplentes personales, nombrados por el Señor Presidente de la República.

Fuente: Metro de Medellín

### **Anexo 4. Resultados entrevistas**

Siendo 1 “totalmente en desacuerdo” y 5 “totalmente de acuerdo” ¿Cómo responde a las siguientes afirmaciones?

---

**¿Fue el programa de cultura ciudadana de Antanas Mockus un referente para la Cultura Metro?**

---

<b>1</b>	100%
<b>2</b>	0%
<b>3</b>	0%
<b>4</b>	0%
<b>5</b>	0%

---



---

**La Cultura Metro incide en que los usuarios se comporten mejor en la ciudad**

---

<b>1</b>	50%
<b>2</b>	17%
<b>3</b>	17%
<b>4</b>	0%
<b>5</b>	17%

---



---

**La comunicación es un factor determinante para el funcionamiento de la Cultura Metro**

---

<b>1</b>	0%
<b>2</b>	0%
<b>3</b>	0%
<b>4</b>	0%
<b>5</b>	100%

---



---

**Hubo participación ciudadana en el proceso de diseño de la Cultura Metro**

---

<b>1</b>	66%
<b>2</b>	0%
<b>3</b>	0%
<b>4</b>	0%
<b>5</b>	33%

---

---

**Empresarios de la ciudad participaron en la construcción de la Cultura Metro**

1	17%
2	0%
3	0%
4	17%
5	66%

---

**Los políticos participaron en la construcción de la Cultura Metro**

1	50%
2	25%
3	25%
4	0%
5	0%

---

---

**La presencia de policías y cámaras de vigilancia en cada estación del sistema Metro es un factor determinante para el funcionamiento de la Cultura Metro**

1	0%
2	0%
3	0%
3,5	33%
4	0%
5	66%

---

---

**La limpieza y mantenimiento de las estaciones es un factor determinante para el funcionamiento de la Cultura Metro**

1	0%
2	0%
3	0%
4	17%
5	83%

---

---

**El Metro genera incentivos para promover un buen comportamiento de los usuarios  
al interior del sistema Metro**

---

<b>1</b>	<b>0%</b>
<b>2</b>	<b>0%</b>
<b>3</b>	<b>17%</b>
<b>4</b>	<b>0%</b>
<b>4,5</b>	<b>17%</b>
<b>5</b>	<b>66%</b>

---